

# 調查報告

**壹、案由：**111年12月底本院赴花蓮縣境履勘沙灘車之營運管理時，發現一處未登錄之海岸土地遭開挖鋪設水泥及取用深層海水。經初步調查，設置單位開挖之位置，疑與內政部核發之區位許可證明取水站坐標位置不符。案經財政部國有財產署北區分署花蓮辦事處查明後，移請臺灣花蓮地方檢察署以竊佔罪偵辦，並建請花蓮縣政府依區域計畫法課處罰鍰等。究是否尚有其他違法取用深層海水之案件？權責機關是否善盡查緝違法與監督管理責任？有無行政上糾錯究責之必要？有無人員涉及行政違失？均有深入瞭解之必要案。

## 貳、調查意見：

民國（下同）111年12月底本院赴花蓮縣境履勘沙灘車之營運管理時，發現1處未登錄之海岸土地遭開挖鋪設水泥及取用深層海水。經初步調查，設置單位開挖之位置，疑與內政部核發之區位許可證明取水站坐標位置不符。案經財政部國有財產署（下稱國產署）北區分署花蓮辦事處（下稱花蓮辦事處）查明後，移請臺灣花蓮地方檢察署（下稱花蓮地檢署）以竊佔罪偵辦，並建請花蓮縣政府依區域計畫法課處罰鍰等。究是否尚有其他違法取用深層海水之案件？權責機關是否善盡查緝違法與監督管理責任？有無行政上糾錯究責之必要？有無人員涉及行政違失？均有深入瞭解之必要。案經本院調閱有關機關卷證資料，並於113年8月22日至23日前往現地履勘、聽取行政院、經濟部、海洋委員會、內政

部、財政部與花蓮縣政府相關業務主管人員簡報及進行座談，全案已調查完畢，列述調查意見如下：

一、111 年底本院為另案調查赴花蓮縣境履勘時，發現 1 處未登錄海岸地遭開挖巨坑、鋪設水泥管線並汲取深層海水，惟在場相關機關人員卻對本院所詢問題一無所悉，後續各相關行政部門啟動調查後始知悉設置單位開挖之位置，與內政部核發之區位許可證明取水站坐標不符。考量行政院早於 94 年即開始推動深層海水產業與技術研發，卻任令各級政府各自為政，以致監督管理出現漏洞，長期放任業者無權使用國有土地取用國家資源獲利迄今，核有重大缺失。經本院立案調查後，行政院雖已召開會議分別就取水、用水、地權、地用及管理 5 部分，釐清各部會、中央及地方政府間之權責，惟仍應更進一步建立分工合作、追蹤聯繫與稽查考核制度，督飭所屬落實相關工作，以完善「深層海水開挖取用」管理業務，並依辦理情形進行滾動式檢討，以避免類似問題再次發生。

(一)本院前於 111 年 12 月 29 日至 30 日因另案調查赴花蓮縣新城鄉、秀林鄉針對該縣境沙灘車營運與管理進行履勘時，在花蓮縣新城鄉發現 1 處未登錄海岸土地（國有海域區海域用地，坐標經度東經 121.624164°、緯度北緯 24.097823°，暫編地號：「草林段 932-000A」，下稱系爭國土）遭開挖巨坑、鋪設水泥管線並取用深層海水，經該案調查委員現地詢問相關問題，與會機關人員均沉默未語，一無所悉。



圖1、本院發現新城鄉未登錄海岸土地遭開挖鋪水泥及取用深層海水，暫以黃色警示線圈圍起來。

資料來源：本院 111 年 12 月 30 日履勘拍攝。

(二)嗣國產署於 112 年 1 月 9 日以台財產署管字第 11240000100 號函復本院略以：「現勘發現沙灘上有鑿井取水情事，致電設置單位東○股份有限公司（下稱東○公司）表示有獲許可開挖及設置，但無法明確告知向何政府機關申請及取得許可，該署將另正式行文該公司詢問，如仍未獲明確回覆，將以竊盜罪嫌移請警察機關依法偵辦。」自此，有關機關始針對前揭竊佔海岸土地開挖取用深層海水事件採取下列法律行動：

1、關於刑事部分：

- (1) 112年1月11日，花蓮辦事處依刑法第320條第2項竊佔罪嫌及刑事訴訟法第241條規定，向花蓮縣警察局新城分局提出告發。經該分局112年2月3日函告，此屬海洋委員會海巡署第九巡防區指揮部(下稱九巡部)查緝責任區，非該分局轄區業管範圍。嗣該分局員警及九巡部人員實地勘察並向東○公司查證，確為東○公司派員開挖。
- (2) 因屬未經取得合法使用權即開挖使用未登錄地，花蓮辦事處爰於112年3月6日依刑法第320條規定移請花蓮地檢署偵辦，並經該署檢察官於113年4月2日對被告陳男予以不起訴處分，理由略以<sup>1</sup>：
- 〈1〉本件遭開挖巨型坑洞位置，應係世○股份有限公司(下稱世○公司)早期委外測量誤差，所提供坐標誤植所導致開挖地點與承租土地點相距約100公尺，尚難認被告陳男擔任負責人之東○公司有何竊佔之犯意、犯行。
- 〈2〉花蓮縣政府確有於94年5月17日以府工水字第09400685410號函(下稱花蓮縣政府94年5月17日函)，同意備查世○公司「花蓮世○海洋深層水源區」埋設「實驗水管」，並經內政部以109年7月23日台營字第1090812783號函(下稱內政部109年7月23日函)核發『海域用地(視同取得)區位許可證明』1份，並詳述使用位置等資料<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 參照花蓮地檢署112年度偵字第4787號、112年度他字第378號、112年度核交字第3512號偵查卷宗。

<sup>2</sup> 內政部107年7月23日函檢附「海域用地(視同取得)區位許可證明」中泵浦取水站坐標

- 〈3〉關於花蓮辦事處 112 年 2 月 15 日會勘開挖坐標為「東經 121.624164°，北緯 24.097823°（以度數顯示）」之所以與內政部 109 年 7 月 23 日函所核發許可證明不符，世○公司表示泵浦取水站位置自 94 年核准以來從未變動，係因早期委外測量誤差<sup>3</sup>，並已於 112 年 6 月 28 日重新至現地辦理測量作業，實測結果泵浦取水站之坐標為「東經 121°37'26.7654"，北緯 24°5'52.1829"（以度分秒顯示）」，世○公司並以 112 年 7 月 4 日世○行花字第 11207001 號函（下稱世○公司 112 年 7 月 4 日函）向內政部重新申請更正海域用地（視同取得）區位許可證明。
- 〈4〉依據世○公司 112 年 7 月 4 日函之申請，內政部遂以 112 年 7 月 24 日台內營字第 1120809636 號函（下稱內政部 112 年 7 月 24 日函）檢附更正後之「海洋深層水取水管線海域用地（視同取得）區位許可證明 1 份」予世○公司，並作廢內政部 109 年 7 月 23 日函檢附「海域用地（視同取得）區位許可證明」。
- 〈5〉綜上，花蓮地檢署檢察官認為本件涉竊佔乙事起因係世○公司坐標誤植所致，並無竊佔

---

記載為「東經 121°37.502'，北緯 24°5.906'（以度分顯示）」，內政部表示確實與世○公司 112 年 6 月 8 日再次測量之坐標「東經 121°37'26.7654"，北緯 24°5'52.1829"（以度分秒顯示）」相距 116 公尺。

<sup>3</sup> 世○向本院表示，實因早期皆係用漁船 GPS 及輪船雷達由海上向沙灘潮間帶定位測量，所以區域圖資及衛星定位測儀誤差較大，定位坐標才有認定差異所致等語，參照該公司 112 年 10 月 6 日世○行花字第 11210001 號函第 3 頁（本院總收文號：1120706910）。

事實，無從令被告陳男即東○公司負責人負竊佔之責。

- (3) 花蓮辦事處接獲花蓮地檢署上開不起訴處分書後，考量檢察署已認定本案無涉竊佔罪嫌且內政部 112 年 7 月 24 日函已同意就世○公司開挖坑洞位置更正「海域用地（視同取得）區位許可」證明，未聲請再議，不起訴處分確定。

## 2、關於行政罰部分：

- (1) 112 年 2 月 15 日，花蓮辦事處邀集花蓮縣政府及內政部至系爭國土現場會勘，發現東○公司之取水站位置坐標與內政部 109 年 7 月 23 日函核發之「海域用地（視同取得）區位許可證明」之取水站坐標不符，涉及違反區域計畫法規定。
- (2) 112 年 3 月 23 日，改制前內政部營建署（現已改制為國土管理署，下稱國土署）檢附前開會勘紀錄及照片，函囑花蓮縣政府依區域計畫法辦理裁處。
- (3) 112 年 3 月 30 日，花蓮縣政府以府地用字第 1120058774 號函請東○公司陳述意見。
- (4) 112 年 4 月 13 日，東○公司表示系爭國土使用人為世○公司<sup>4</sup>，非東○公司，花蓮縣政府另以 112 年 4 月 19 日府地用字第 1120073933 號函請世○公司陳述意見。
- (5) 112 年 5 月 3 日，世○公司陳述重點略以：

---

<sup>4</sup> 依經濟部商工登記公示資料查詢服務，世○公司與東○公司設立處所皆為相同地址，世○公司負責人為陳女、東○公司負責人為陳男。另自偵查筆錄顯示，陳女為陳男女兒，陳男曾為世○公司負責人，惟已於偵查時 3、4 年前移轉給陳女，94 年申請部管取水站者為世○公司，所有權人為世○公司，世○公司同意東○公司使用，參照花蓮地檢署 112 年度核交字第 3512 號偵查卷第 17 頁。

- 〈1〉取水站自 94 年建立至今均未移動，係因早期區域圖資及衛星定位儀器誤差較大，定位可能有認定差異。
  - 〈2〉取水管線區定期維護及不定期維修，已於 112 年 3 月 1 日前恢復原狀。
- (6) 112 年 5 月 3 日，世○公司自承其為系爭國土使用人。花蓮縣政府認定世○公司未經核准於系爭國土自行開挖巨型坑洞，違規面積約 2,237 平方公尺，遂於 112 年 6 月 6 日依違反區域計畫法第 15 條規定，處該公司罰鍰新臺幣（下同）6 萬元整。
- (7) 世○公司對花蓮縣政府裁罰處分不服，提起訴願，經內政部以 112 年 9 月 20 日台內法字第 1120401549 號訴願決定駁回，理由略以：
- 〈1〉系爭位置經花蓮辦事處至現場勘查有未經許可自行開挖巨型坑洞等情，與許可證明核准之取水坐標不符，違規面積約 2,237 平方公尺。
  - 〈2〉訴願人世○公司主張已向國土署提出申請變更取水坐標一節，申請變更許可之坐標屬事後改善行為，無法作為免除裁罰之理由。
- (8) 世○公司已於 113 年 8 月 9 日繳交 6 萬元罰鍰。
- (三)前開世○公司涉違規個案之原因，經本院綜整行政院函復資料、本院 113 年 8 月 23 日再次赴花蓮縣新城鄉現地履勘、相關機關主管人員於履勘現場暨座談會說明及會後提供資料，重點略以：



圖2、本院再次赴新城鄉系爭國土現勘，沙灘上已恢復原狀  
留有金屬界樁，另海岸旁亦可見取水管及金屬界樁。

資料來源：本院 113 年 8 月 23 日履勘拍攝。

1、內政部表示：

- (1) 本件個案係花蓮縣政府 94 年 5 月 17 日函依水利法第 46 條規定准予世○公司申請開挖水利建造物，期間該建造物位置均未曾移動。
- (2) 非都市土地使用管制規則在 104 年 12 月 31 日有修正，因應我國朝向海洋國家之定位而有增設海域用地，本案係該規則 105 年 1 月 2 日修正生效前之既有案件，全國共有 496 件，內政部逐一依據原有申請文件清查，函請各有關目的事業主管機關將依法同意使用之用海範圍報



內政部，以取得既有依法同意使用海域用地區位許可。

- (3) 以本件個案為例，係由經濟部於 105 年 6 月 24 日檢送世○公司相關資料到內政部，內政部 107 年 7 月 23 日函遂核發「海域用地（視同取得）區位許可證明」。
- (4) 本院於 111 年 12 月 30 日因調查沙灘車營運與管理赴花蓮縣新城鄉進行現地履勘時，發現開挖現況有異狀，各相關行政部門啟動後發現世○公司實際開挖地點坐標「東經 121°37'26.7654"，北緯 24°5'52.1829"（以度分秒顯示）確與內政部 107 年 7 月 23 日函核發之許可地點坐標「東經 121°37.502'，北緯 24°5.906'（以度分顯示）不同，兩者相距 116 公尺，國產署依照國有土地租約亦發現點位確實不一樣，因而有後續花蓮辦事處移送刑事偵辦、花蓮縣政府依照區域計畫法進行行政裁罰之情事。
- (5) 世○公司 112 年 7 月 4 日函表示其從頭到尾點位都相同，係因 94 年時該公司委外使用漁船測量坐標誤差，致當時提送申請書之坐標有誤，乃重新申請更正為合法點位，內政部 112 年 7 月 24 日函遂核准更正。

## 2、花蓮縣政府表示：

- (1) 世○公司是水泥公司，當初申請有提供生技園區之興辦事業計畫，縣府依照該公司提供水利建造物之申請書面資料做審認，之後縣府再做竣工確認，發給水利建造物的許可。

- (2) 當初定位時就是參考世○公司所提報資料，因當時並未有定位系統，目前縣府現勘均有配備 GPS 定位系統，可定位位置及地號，來核對業者所提報之資料，誤差在 5 公尺以內
- (3) 有關本院 111 年 12 月 30 日因調查沙灘車營運與管理赴花蓮縣新城鄉進行現地履勘時發現沙灘上開挖部分，經後續了解係在進行維修，並沒有向縣府申請。

### 3、經濟部表示：

- (1) 地方政府依照水利法第 46 條核准水利建造物審認後，要做現地勘查，確認是否依照圖資、確認點位。
- (2) 如果業者後續要擴建、改造或拆除，依照水利建造物建造改造或拆除審核作業要點<sup>5</sup>，要另外申請，如果是做必要維護，就不需要另作申請。

### 4、財政部表示：

- (1) 實務上針對海域之管理，依照土地法第 41 條規定海域土地免辦登記，沒有地籍資料供國產署管理。
- (2) 參照最高法院 86 年度台上字第 2037 號民事判決意旨<sup>6</sup>，海域係採行為管制，係由各目的事業主管機關按照權責來代表中華民國行使相關權

---

<sup>5</sup> 水利建造物建造改造或拆除審核作業要點第 2 點：「(第 1 項) 水利建造物之建造、改造或拆除，除溫泉取供設施依溫泉法相關規定辦理外，應依本要點規定辦理。(第 2 項) 前項所稱改造係指水利建造物之功能已減損或喪失，為恢復或加強其功能，於原施設範圍內進行改建，但不包含維護、養護、歲修、局部修復或災害搶修(險)等工程。」

<sup>6</sup> 最高法院 86 年度台上字第 2037 號民事判決：「國有財產區分為公用財產與非公用財產兩類，前者包括公務用財產、公共用財產、事業用財產，以各直接使用機關為管理機關，直接管理之；後者係指公用財產以外可供收益或處分之一切國有財產，以財政部國有財產局為管理機關，承財政部之命，直接管理之，為國有財產法第 4 條、第 11 條、第 12 條分別所明定。」

利，是以若相關各目的事業主管機關未告知，國產署很難進行相關作為，世○公司之違規個案係本院 111 年 12 月 30 日因調查沙灘車營運與管理赴花蓮縣新城鄉進行現地履勘發現後，國產署會同內政部、花蓮縣政府共同會勘方知悉。

(3) 國產署調相關檔卷，有關東○公司雖曾經向國產署因另案訂有國有土地委託經營契約（標的物在本案開挖點位左上方），惟後續經確認後與世○公司開挖本案點位並無相關連，且東○公司、世○公司亦自承開挖，國產署遂依刑法第 320 條竊佔罪移送花蓮地檢署偵辦。

(四) 探究上開事件處理過程可知，各級政府、部會業務彼此間似乎缺乏明確的分工、聯繫與查核機制，以致相關機關對於本院 111 年 12 月 30 日因另案調查沙灘車營運與管理赴花蓮縣新城鄉進行現地履勘時發現開挖情形有異，在場相關機關人員卻於本院詢問時一無所悉，透過後續聯合履勘、刑事偵辦、行政裁罰等程序後方釐清事件始末。

(五) 惟行政院為推動臺灣地區深層海水產業與技術研發，早於 94 年 4 月 12 日即以院臺經字第 0940011375 號函核定「深層海水資源利用及產業發展政策綱領」，由原行政院經濟建設委員會（現改制為國家發展委員會）成立「跨部會深層海水資源利用及產業發展推動小組」，並由經濟部水利署擔任幕僚作業，然直至本院 111 年 12 月底履勘發現開挖情形有異，相關機關啟動調查後，方釐清事件始末竟係因業者提供坐標有誤、仍就業者錯誤提供資料同意備查、

延續原始錯誤資料發給業者許可證明、對於業者在錯誤位置上無權使用國土多年亦毫無所悉等一連串失誤所造成，在在顯示行政院雖早於 94 年即開始推動深層海水產業與技術研發，卻任令各級政府各自為政，以致監督管理出現漏洞，長期放任業者無權使用國有土地取用國家資源獲利迄今：

1、花蓮縣政府：

- (1) 花蓮縣政府為水利建造物之地方主管機關，自 94 年受理世○公司申請時，縣府係依照世○公司所自行委外測量有所誤差之坐標，即同意備查埋設水利建造物。
- (2) 該府同意世○公司埋設實驗管斷面示意圖資料，因已逾 10 年保存年限銷毀<sup>7</sup>，現已難以釐清斯時該府同意予以備查之實際過程，然縱 94 年時尚未有如今便利之 GPS 定位設備，公部門若能依照當時之科技水準做現地勘查，確認業者是否依照圖資施作、確認點位，而非僅參考業者所單方提報之點位即率予同意在國有土地埋設水利建造物者，似可避免如今誤差達百餘公尺之窘況。
- (3) 另因水利建造物之維修屬於建造、改造或拆除「以外」之事項，業者無須事先向主管機關申請送審，如以本院 111 年 12 月 30 日履勘時發現現場巨大坑洞為例，縣府固表示經後續瞭解業者係在進行維修，然因未經業者通報，恐引發行政部門難以掌控之風險（如究有無依法依

---

<sup>7</sup> 花蓮縣政府 113 年 1 月 29 日府健水字第 1130008766 號函，參照花蓮地檢署 112 年度偵字第 4787 號偵查卷第 85 頁。

規施作、行人或車輛若不慎行經該處有無安全疑慮等)，自本院發現並經各行政部門啟動調查後，該巨大坑洞始恢復原狀。

## 2、內政部：

- (1) 內政部僅依照經濟部所函送世○公司原始資料核發「海域用地（視同取得）許可證明」，因該資料係延續世○公司申請之原始資料，自無法即時發現世○公司定位點有誤。
- (2) 經本院另案履勘發現後，國產署、花蓮縣政府與內政部共同會勘，內政部方知悉世○公司定位點有誤。

## 3、財政部：

- (1) 國產署表示並未具有稽查之量能，僅係沿用內政部所提供之資料。
- (2) 是國產署自始皆未知悉「世○公司所埋設水利建造物，其實一直以來皆未曾取得系爭國土合法使用之權利」乙事，形同世○公司無權使用系爭國土迄今，放任國家資源遭私人隨意取用獲利。

(六)經本院立案調查後，行政院已於112年12月29日及113年1月16日召開2次會議進行討論，分別從取水、用水、地權、地用及管理等5個部分，釐清深層海水事業的權責分工與管理體系，重點略以<sup>8</sup>：

### 1、取水部分：

- (1) 主管機關：經濟部。
- (2) 相關法規：

---

<sup>8</sup> 行政院113年1月29日院臺交字第1121045312號函（本院總收文號：1130131176）。

- 〈1〉海水不屬於水利法所規範的地面水或地下水，海水之取用，倘「取水口位於平均低潮位以下並引取海水」，免依照水利法第 28 條規定申請水權登記。
- 〈2〉深層海水引水等「設施」(如深層海水取水管線)屬水利法第 46 條所指之「建造物」，應依水利法第 46 條、水利法施行細則第 41 條規定，分別向基地所在直轄市、縣市主管機關或經濟部(由該部水利署個水資源分署受理)申請核准。
- 〈3〉深層海水取水管線倘涉及海堤區域使用許可行為，應依水利法第 63 條之 5、水利法第 72 條之 1 及海堤管理辦法，分別向基地所在直轄市、縣市政府或經濟部(由該部水利署各河川分署受理)申請核准。

## 2、用水部分：

(1) 主管機關：海洋委員會。

(2) 相關法規：

- 〈1〉從事深層海水相關物品製造、加工，如其廠房達一定面積，或其生產設備達一定電力容量、熱能者，應依工廠管理輔導法相關規定申請登記，並經主管機關(直轄市、縣市政府)核准登記後，始得從事物品製造、加工。
- 〈2〉除前揭規定外，依據取用深層海水後之用途不同，其主管機關與主政法規則亦有不同，例如：

- 《1》食品：中央主管機關為衛生福利部，相關管理規定為食品安全衛生管理法、健康食品管理法。
- 《2》化粧品：中央主管機關為衛生福利部，相關管理規定為化粧品衛生安全管理法。
- 《3》藥品：中央主管機關為衛生福利部，相關管理規定為藥事法。
- 《4》水產養殖：中央主管機關為農業部，相關管理規定為漁業法。
- 《5》溫差發電：中央主管機關為經濟部，相關管理規定為電業法。

### 3、地權部分：

(1) 主管機關：財政部。

(2) 相關法規：

深層海水水利建造物如需使用國產署經管國有非公用土地，提供方式如下：

- 〈1〉申請許可階段：依水利法第 57 條規定，因興辦水利事業使用土地，妨礙土地所有權人原有交通或阻塞其溝渠水道時，興辦水利事業人應取得土地所有權人之同意，其餘條文未明定須取得土地所有權人同意文件。爰允宜由水利主管機關於受理相關水利建造物申請作業時，邀集未登錄地權管理單位或土地管理機關共同會勘並作成紀錄，屬國產署權管未登錄海岸土地，配合共同會勘並表達意見。
- 〈2〉取得許可階段：俟目的事業主管機關核准許可開發、籌設或設置，由國產署依國產法相關規定配合提供。

#### 4、地用部分：

(1) 主管機關：內政部。

(2) 相關法規：

〈1〉陸域部分：深層海水取水井依非都市土地使用管制規則申請。

〈2〉海域部分：依據非都市土地使用管制規則第6條第3項附表1-1，其中「深層海水資源利用及設施設置範圍」為「須經中央主管機關區位許可及目的事業主管機關許可使用細目」。須向中央主管機關內政部申請，並經審查符合「與既有使用無衝突」、「無涉及環境敏感地區」及「目的事業主管機關支持」等條件後，核發海域用地區位許可。至核發海域用地區位許可時，均會副知目的事業主管機關、區域計畫法之地方主管機關及有關機關。

#### 5、管理部分：

(1) 依行政院秘書長 106 年 3 月 8 日院臺財字第 1060005990A 號函示，臺灣海岸土地管理權責業已明確劃分如下，故各海岸地區及土地之經營管理與治理，仍由各該經營管理機關辦理。

(2) 主管機關：

〈1〉海岸管理：

《1》主管機關：內政部。

《2》相關法規：海岸管理法、一級海岸保護區以外特定區位利用管理辦法。

〈2〉地權管理（使用國有非公用土地部分）：

《1》主管機關：財政部。



《2》相關法規：國有非公用不動產被占用處理要點及民、刑事訴訟程序追收占用使用補償金、輔導取得合法使用權、排除占用等事宜。

〈3〉維護管理（就非屬河川區域、保安林地、原住民保留地、國家公園即相關目的事業權管、公共設施設置即已為公用使用情事管轄範圍之海岸未登錄土地）：

《1》主管機關：財政部。

《2》相關法規：行政院核定向海致敬—海岸清潔維護計畫。

〈4〉使用管理（海堤區位部分）：

《1》主管機關：經濟部。

《2》相關法規：海堤管理辦法。

（七）綜上，本院於 111 年 12 月底因另案調查沙灘車營運與管理進行履勘時發現開挖情形有異，惟在場相關機關人員卻對本院所詢問題一無所悉，後續各相關行政部門啟動調查後始知悉設置單位開挖之位置，與內政部核發之區位許可證明取水站坐標不符。考量行政院早於 94 年即開始推動深層海水產業與技術研發，卻任令各級政府各自為政，以致監督管理出現漏洞，長期放任業者無權使用國有土地取用國家資源獲利迄今，核有重大缺失。經本院立案調查後，行政院雖已召開會議分別就取水、用水、地權、地用及管理 5 部分，釐清各部會、中央及地方政府間之權責，惟仍應更進一步建立分工合作、追蹤聯繫與稽查考核制度，督飭所屬落實相關工作，以完善「深層海水開挖取用」管理業務，並

依辦理情形進行滾動式檢討，以避免類似問題再次發生。

二、本院發現系爭國土遭開挖巨型坑洞後，國產署已通知占用人限期與該署簽訂土地委託經營契約，並繳納「訂約權利金」、「每年度經營權利金」、「履約保證金」暨追收5年「使用補償金」，總計2億9,191萬2,380元。囿於雙方對於「實際許可經營面積」計算方式存在分歧，國產署允應會同有關機關儘速釐清爭議，依法收取系爭國土使用相關費用，以維護國有財產權益。

- (一)如前述，本院於111年12月底另案調查現地履勘時發現系爭國土遭不明人士開挖巨型坑洞後，花蓮辦事處即採取相對應之法律行動，將占用人移請花蓮地檢署偵辦。由於占用人世○公司主張坑洞乃該公司開挖之深層海水取水站，因早期定位測量誤差，致遭認定與核准之坐標不符。嗣內政部112年7月24日同意就該開挖坑洞位置更正「海域用地（視同取得）區位許可」證明予世○公司。113年3月28日，花蓮地檢署檢察官認定本件係定位誤植所致，並無竊佔事實，應為不起訴處分，合先敘明。
- (二)另查，涉占用國有非公用土地者，應依國有非公用不動產被占用處理要點規定辦理，追收占用使用補償金，並依規定輔導占用人取得合法使用權。再查，財政部得視國有財產實際情況之需要，委託適當機構代為管理或經營，其中如國有非公用財產符合目的事業主管機關核准許可開發、籌設或設置者，得委託目的事業主管機關核准之對象經營，國有財產法第13條、國有非公用財產委託經營實施要點（下稱委營要點）第5點第1項第2款規定甚明。為維

護國有財產權益，國產署北區分署以 113 年 7 月 17 日台財產北花二字第 11332012940 號函向世○公司追收 108 年 7 月 1 日至 113 年 6 月 30 日之「使用補償金」，並同意將系爭國土委託世○公司經營，請該公司於 113 年 8 月 20 日前完成繳款訂約。按該分署核算，委託經營面積、期間與相關權利金、履約保證金及追收使用補償金如下：

- 1、依區位許可證明使用面積：未登記土地 1,538,000 平方公尺。
- 2、申請委託經營期間：自 113 年 7 月 18 日至 114 年 7 月 21 日止（依區位許可證明之許可期間）。
- 3、訂約權利金：1 億 3,534 萬 4,000 元（= $1,538,000$ 【面積】\* $2,200$ 【按毗鄰地草林段 932、932-1 地號 113 年度土地公告現值 2,200 元】\* $4\%$ = $135,344,000$ ）<sup>9</sup>。
- 4、每年度經營權利金：2,383 萬 9,000 元（= $1,538,000$ 【面積】\* $310$ 【按毗鄰地草林段 932、932-1 地號 113 年度土地申報地價 310 元】\* $5\%$ = $23,839,000$ ）<sup>10</sup>。
- 5、履約保證金：1,353 萬 4,400 元（= $135,344,000$ 【訂約權利金】\* $10\%$ = $13,534,400$ ）<sup>11</sup>。
- 6、使用補償金：1 億 1,919 萬 4,980 元（= $1,538,000$ 【面積】\* $310$ 【按毗鄰地草林段 932、932-1 地號

<sup>9</sup> 依委營要點第 11 點第 1 項規定，訂約權利金按核准委託經營土地當期公告現值之一定比率乘以委託經營年數計收。未登記土地，以毗鄰使用性質相同之土地當期公告現值最高者之一定比率乘以委託經營年數計收。

<sup>10</sup> 依委營要點第 12 點第 1 項第 1 款規定，土地按核准當期之土地申報地價年息百分之 5 計收經營權利金。未登記土地以毗鄰使用性質相同之土地核准當期申報地價最高者年息百分之 5 計收。

<sup>11</sup> 依委營要點第 13 點訂約權利金百分之 10 繳交履約保證金。

113 年度土地申報地價 310 元】\*5%/12\*60 個月  
【自 108 年 7 月 1 日起至 113 年 6 月 30 日止】  
=119,194,980 元)<sup>12</sup>。

(三)然詢據國產署表示，因世○公司於 113 年 8 月 12 日函復，對於使用核准「海域區」認定有所疑慮，爰花蓮辦事處於同年月 16 日函請國土署確認世○公司鋪設深層海水管線以及汲取深層海水之實際許可經營面積，花蓮辦事處將俟國土署函復後續處。

(四)綜上，本院發現系爭國土遭開挖巨型坑洞後，國產署已通知占用人限期與該署簽訂土地委託經營契約，並繳納「訂約權利金」、「每年度經營權利金」、「履約保證金」暨追收 5 年「使用補償金」，總計 2 億 9,191 萬 2,380 元。囿於雙方對於「實際許可經營面積」計算方式存在分歧，國產署允應會同有關機關儘速釐清爭議，依法收取系爭國土使用相關費用，以維護國有財產權益。

三、我國深層海水屬國家富源，相關產品極具市場價值，然目前取用深層海水無須付費，難謂合理。此外，隨著深層海水產業鏈形成，產品種類日趨繁多，有待建立完善的管理制度，方能保障消費者權益。行政院除督飭所屬訂定標準申請流程，俾便引導民間資源投入深層海水產業發展，以及完善相關法令制度確保深層海水產品品質外，亦宜評估建立「取用深層海水」之收費機制，將其運用於相關技術研究、推廣與應用，取之國家、用之國家，以促進深層海水產業健全發展與永續經營。

---

<sup>12</sup> 依國有非公用不動產被占用處理要點第 7 點第 1 項附表，土地每年以當期土地申報地價總額乘以百分之 5 計收。

(一)深層海水是斜溫層（溫躍層）以下的海水（約海平面 200 至 1,000 公尺以下），具低溫（陽光無法進入，整年保持低溫）、安定（長年處於高壓，性質穩定成熟）、潔淨（在海平面 200 公尺以下，陸水、大氣、人為的環境污染不易到達）、極少病原菌及富含礦物質、微量元素及營養鹽（硝酸鹽、磷酸鹽、矽酸鹽等）等特性，可多元應用產出數倍乃至數百倍的附加價值，向有「藍金」之稱。然因開發深層海水須具備足夠的海水深度、海底坡度及高溫、高鹽特徵等條件，世界上符合條件的地區不多，故目前全球僅有臺灣、美國、日本、韓國等國家發展相關產業，主要用途可分為以下 6 類<sup>13</sup>：

- 1、食品：由於深層海水具有成熟性、富於礦物質的特性及清淨性，故適用於各種飲料水的生產及各種食品的製造等，具有特殊的味道、或可促進發酵，甚至有益於健康。
- 2、健康、美容、醫療：因為深層海水具有成熟性、富於礦物質及清淨等特性，故可應用於皮膚炎治療、海洋理療、自然健康食品的製造及化粧品的生產等；它具有滲透性良好及保溼的優點，最近據說在抗老化及抗癌方面亦有突破性發展。
- 3、水產：因為深層海水的低溫性、富於營養鹽及清淨性，故可應用於魚、貝、蝦類的養殖、種苗的生產及海藻的繁殖等。舉例來說水槽只要加少量植物性浮游生物，在同樣條件下與表層水相較，

---

<sup>13</sup> 工研院節水團/陳仁仲、溫子文、徐仕昇「藍金的應用現況與發展」參照（經濟部水利署網站：<https://web-ws.wra.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvT2xkRmlsZS93Y2IzL0ZpbGVzL0Vib29rLzAwMDEwNy8zMS03LnBkZg%3D%3D&n=MzEtNy5wZGY%3D&icon=..pdf>，113 年 9 月 1 日搜尋）。

約可獲得 27 倍的生產量；以深層海水繁殖浮游生物的海水，添加入育有各類貝種的水槽後，與表層水相較，幼苗成長速率約快 2 至 4 倍。

- 4、農業：因為深層海水具有營養鹽及低溫的特性，故適用於低溫植物的栽培、花卉開花時間的調整或水耕栽培肥料的生產等。
- 5、資源能源利用：深層海水具有清淨性，故可省去海水淡化過程中之前處理，而達到節省能源及降低操作與建設費用之功效。深層海水由於具有低溫的特性，故利用熱交換原理可應用於房間的空調，作為工業的冷卻水等。利用表層海水及更深層的海水之溫度差（一般大於 20°C）則可發電。
- 6、環境保護：因為深層海水特別富於營養鹽，故利用湧昇流的方法，可使海域肥沃化，有利於海藻類的增殖，不但可以使溫室效應的主要氣體二氧化碳固定化，而且還可達到海水淨化的效果。

(二)由於臺灣東海岸位於大陸棚邊緣，在發展深層海水產業上具備得天獨厚的地理、成本及品質優勢。也因如此，我國深層海水產業發展以花蓮及臺東地區為主，屬於地方特色產業，其發展對策與區位如下：

- 1、花蓮縣：(1)利用海洋優勢開發深層海水藍金資源，適合發展飲用水、生技產業及水產養殖，扶植深層海水上下游產業鏈的整體發展，產生群聚效應，帶動東部地方產業發展；(2)沿新城七星潭往南延伸至花蓮港，建構深層海水海洋產業廊道，推動海洋深層水園區之開發產業鏈的建立。
- 2、臺東縣：(1)計劃於國軍退除役官兵輔導委員會知本農場區域位於利嘉溪及水試所種原庫間，規

劃臺東縣養殖漁業生產區，期配合深層海水汲取純淨水源，提升養殖漁業競爭力及永續發展，增加其更高附加價值；(2) 預計於太麻里鄉知本溪口南岸，興建深層海水產業發展園區，發展無害農漁業，同時進行相關「生技養殖」或「休閒產業」之研發與民間資源之導入。

(三)然進一步探究我國深層海水產業之發展，目前以民生化的應用為大宗，相較於美國、日本已投入深層海水在低溫特性的能源應用（如溫差發電、冷能應用等），仍有許多精進空間；此外，根據陳仁仲、溫子文、徐仕昇指出<sup>14</sup>：「由於深層海水是一種新水源，深層海水所衍生出來的則是一種新興產業，現有之法令規定很可能不足、不適、或欠缺，所以必需修訂或制定相關法令，將之納入管理；且由於涉及行業及層面甚廣，參予研訂法令的單位必多，故過程必然繁複耗時，所以發展深層海水產業的同時，相關法令的研訂必須更為積極且刻不容緩。」

(四)再者，深層海水屬於國家天然富源，其利益應由全體國民共享。以花蓮七星潭海灣為例，自 94 年起已有 3 家民間業者陸續於當地抽取 600 至 700 公尺深的海水，並與產業鏈中下游約 70 家廠商（主要集中在東部）開發出近 300 種深層海水相關應用產品，包括瓶裝水、加工食品、保健食品及化粧保養品等 4 大類，直接產值約為 6.8 億元，極具市場潛力與價值。然而，根據經濟部 93 年 11 月 17 日修正公布

---

<sup>14</sup> 工研院節水團/陳仁仲、溫子文、徐仕昇「藍金的應用現況與發展」參照（經濟部水利署網站：<https://web-ws.wra.gov.tw/Download.ashx?u=LzAwMS9VcGxvYWQvT2xkRmlsZS93Y2IzL0ZpbGVzL0Vib29rLzAwMDEwNy8zMS03LnBkZg%3D%3D&n=MzEtNy5wZGY%3D&icon=..pdf>，113 年 9 月 1 日搜尋）。

之水利法施行細則第 22 條第 1 項規定：「取水口位於平均低潮位以下引取海水者，免依本法第 28 條規定申請水權登記。」詢據行政院亦表示：「鑒於海水資源取用不虞匱乏，暫無納入水源管理之必要。」顯示目前民間業者取用深層海水毋須申請水權登記及付費，相較於其產生之商業利益，顯不相當。

(五)綜上，我國深層海水屬國家富源，相關產品極具市場價值，然目前取用深層海水無須付費，難謂合理。此外，隨著深層海水產業鏈形成，產品種類日趨繁多，有待建立完善的管理制度，方能保障消費者權益。行政院除督飭所屬訂定標準申請流程，俾便引導民間資源投入深層海水產業發展，以及完善相關法令制度確保深層海水產品品質外，亦宜評估建立「取用深層海水」之收費機制，將其運用於相關技術研究、推廣與應用，取之國家、用之國家，以促進深層海水產業健全發展與永續經營。



**參、處理辦法：**

- 一、調查意見一，提案糾正行政院。
- 二、抄調查意見二、三，函請行政院督飭所屬確實檢討改進見復。
- 三、調查報告之案由、調查意見及處理辦法，於遮隱相關個資後，上網公布。

**調查委員：陳景峻**

**郭文東**

**浦忠成**

中 華 民 國 1 1 3 年 1 2 月 4 日

本案案名：我國深層海水發展管理及違規取用查處案

本案關鍵字：深層海水、水利建造物、取水管線、申請許可、  
區位許可、海域用地、竊佔、權利金、補償金